

Vergaderjaar 2022–2023

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 382

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2022

Aanleiding

Op 5 november 2020 heeft de Anti-corruptiewerkgroep van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: de Anti-corruptiewerkgroep) de Nederlandse inspanningen op anti-corruptiegebied geëvalueerd. De evaluatie zag specifiek op de detectie en handhaving van buitenlandse omkoping en de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor daarvoor. Verder focuste de evaluatie op diverse andere maatregelen met betrekking tot de implementatie van het OESO Anti-omkopingsverdrag en nog openstaande onderwerpen uit eerdere evaluaties.

Op 17 juni jl. heb ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geïnformeerd over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen uit november 2020 en heb ik aangekondigd dat Nederland in de plenaire vergadering van de Anti-corruptiewerkgroep van oktober 2022 hierover zou rapporteren.¹ Tijdens deze plenaire vergadering is vastgesteld in hoeverre Nederland tot op heden opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit november 2020. Deze bevindingen zijn vastgelegd in een nieuw rapport dat door de Anti-corruptiewerkgroep op haar website is gepubliceerd.² In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over deze bevindingen en de kabinetsreactie daarop.

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 354.

² <https://www.oecd.org/netherlands/netherlands-oecdanti-briberyconvention.htm> en zie ook bijlage.

Algemeen

Corruptie heeft een sterk ondermijnend effect: het tast het vertrouwen in de overheid aan, het beïnvloedt de kwaliteit van publieke dienstverlening in negatieve zin en het is nadelig voor de economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat binnen de private sector. Corruptie dient daarom vanuit een brede en integrale benadering te worden voorkomen en bestreden. In dit kader kunnen internationale anti-corruptie evaluaties, zoals die door de Anti-corruptiewerkgroep, behulpzaam zijn om de corruptiebestrijding door Nederland te verbeteren.

In 2020 heeft de Anti-corruptiewerkgroep 25 aanbevelingen³ gedaan en concludeert nu dat Nederland acht aanbevelingen volledig, elf aanbevelingen gedeeltelijk en zes aanbevelingen niet heeft geïmplementeerd. Het kabinet ziet dit als een stap in de goede richting, maar erkent ook dat verdere implementatie noodzakelijk is en schetst hieronder welke verdere inspanningen hiertoe nog zullen worden gepleegd.

Algemeen beeld Anti-corruptiewerkgroep

De Anti-corruptiewerkgroep benoemt in haar rapport expliciet de volgende Nederlandse inspanningen als positieve ontwikkelingen: (i) diverse bewustwordingsactiviteiten betreffende buitenlandse ambtelijke omkoping voor officieren van justitie, rechters en medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, (ii) de verhoogde onderzoeks- en handhavingscapaciteit op de BES-eilanden, en (iii) de training aan medewerkers van het Huis voor klokkenluiders.

De Anti-corruptiewerkgroep benoemt in de samenvatting van haar rapport ook een aantal aandachtspunten, te weten: (i) het implementeren van de EU Klokkenluidersrichtlijn, (ii) het lage niveau van strafrechtelijke handhaving tegen buitenlandse omkoping, gelet op de omvang en het specifieke risicoprofiel van de Nederlandse economie, (iii) het gebrek aan capaciteit bij het Openbaar Ministerie, (iv) hervorming van regels/richtlijnen voor buitengerechtelijke afdoening, (v) het opstellen van richtlijnen voor zelfmelden, en (vi) het raamwerk voor sancties tegen natuurlijke personen. Het kabinet erkent dat er op deze punten – uitzonderd het sanctieraamwerk voor natuurlijke personen – nog werk te verzetten valt. Hierna zal per aanbeveling worden omschreven welke maatregelen nog zullen worden getroffen.

Het handhavingsniveau en de capaciteit van het Openbaar Ministerie zijn niet in een specifieke aanbeveling verwerkt. In dit kader geldt dat de handhaving van buitenlandse omkopingszaken de aandacht van de Fiscale Opsporingen- en Inlichtingendienst en het Openbaar Ministerie heeft en een speerpunt blijft. Verder is het algemene tekort aan officieren van justitie al onderkend door het kabinet. Het Openbaar Ministerie (en de rechtspraak) krijgt dan ook structureel extra budget om de organisatie toekomstbestendig te maken, onder meer in termen van capaciteit, wendbaarheid, kwaliteit van de informatievoorziening, digitalisering en innovatie voor verbetering van de ketensamenwerking. In totaal, inclusief de extra middelen voor ondermijning, krijgt het Openbaar Ministerie in de periode van 2020 tot 2027 structureel circa EUR 100 miljoen aan extra middelen. Het is de verwachting dat deze investeringen onder andere meer ruimte zullen creëren om buitenlandse omkopingszaken te onderzoeken en af te doen.

³ Een aanbeveling is vaak verdeeld in meerdere deelaanbevelingen. Omwille van de leesbaarheid zullen deelaanbevelingen in deze kamerbrief als «aanbevelingen» worden aangeduid, tenzij anders aangegeven.

Specifieke aanbevelingen nader beschouwd

Detectie

Van de vijf aanbevelingen om de detectie van corruptie te versterken, is inmiddels één aanbeveling volledig geïmplementeerd. Dit betreft de aanbeveling om medewerkers van het Huis voor klokkenluiders te trainen om vermoedens van buitenlandse omkoping aan rechtshandavingsinstanties te melden en hen van duidelijke richtsnoeren te voorzien.

Twee van de vijf aanbevelingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd. Dit betreft allereerst de aanbeveling aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) en andere relevante instanties om de juridische beroepsgroep meer bewust te maken van hun meldplicht en daarbij specifiek van de signalen voor het witwassen van gelden die door middel van buitenlandse omkoping zijn verkregen. In dit kader is onder meer een document met casuïstiek en informatie opgesteld dat vanaf oktober 2022 onderdeel uitmaakt van verschillende trainingen voor de juridische beroepsgroep. Daarnaast is tijdens cursussen en in berichtgeving van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie voor (kandidaat-) notarissen aandacht besteed aan corruptie. De Anti-corruptiewerkgroep moedigt de verschillende initiatieven aan, maar kon deze aanbeveling vanwege het vroege stadium waarin de maatregelen zich bevinden nog niet als volledig geïmplementeerd aanmerken. De Anti-corruptiewerkgroep erkent dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Huis voor klokkenluiders al significante inspanningen hebben verricht om de bewustwording van de huidige en toekomstige wetgeving over interne meldingsregelingen voor misstanden te versterken. Aangezien de EU-klokkenluidersrichtlijn nog niet in nationale wetgeving is omgezet, geldt deze aanbeveling, die specifiek ziet op de bewustwording, als deels geïmplementeerd.

Twee van de vijf aanbevelingen zijn volgens de Anti-corruptiewerkgroep nog niet opgevolgd. Dit betreft ten eerste het implementeren van de EU-klokkenluidersrichtlijn en aanbevelingen uit evaluaties van de Wet Huis voor Klokkenluiders. Het implementatiewetsvoorstel is momenteel in behandeling bij uw Kamer. In dit wetsvoorstel zijn ook enkele wijzigingen meegenomen die voortvloeien uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders (uit 2020). Het streven van het kabinet is dat het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn voor het einde van dit jaar en anders zo spoedig mogelijk daarna in werking treedt. Het kabinet verwacht dat de aanbeveling met betrekking tot het implementeren van de EU-klokkenluidersrichtlijn hierna als geïmplementeerd zal worden beoordeeld. De overige onderwerpen die uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders naar voren zijn gekomen,⁴ wil het kabinet – mede gelet op de infractieprocedure van de Europese Commissie – in een volgend wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders betrekken.⁵ De aanbevelingen uit die evaluatie die geen wetswijziging behoeven, zijn op dit moment in uitvoering.

De tweede aanbeveling die volgens de Anti-corruptiewerkgroep niet is opgevolgd betreft het opstellen van heldere en openbare richtlijnen voor zelfmelden en de eventuele invloed hiervan op onder meer de op te

⁴ De aanbevelingen uit het rapport-Ruys en het advies van de heer Van Zutphen die zien op een mogelijke wetswijziging, zijn bij de wetsevaluatie betrokken. Zie voor een overzicht van deze onderwerpen de bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 44, en de inhoudelijke reactie op de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders, Kamerstuk 33 258, nr. 51.

⁵ Kamerstukken 36 079 en 35 851, nr. 3.

leggen straf. Zoals de Anti-corruptiewerkgroep opmerkt, wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) door de Vrije Universiteit momenteel onderzoek gedaan naar onder meer zelfmelden en medewerking verlenen aan strafrechtelijke onderzoeken door bedrijven in geval van financieel-economische criminaliteit en de wijze waarop dat onderzoek kan worden meegewogen in de strafvorderlijke afwikkeling en bestraffing. Dit onderzoek zal naar verwachting dit najaar worden afgerond en als basis worden gebruikt voor verdere beleidsvorming, onder meer over mogelijke regels omtrent zelfmelding.

Handhaving van buitenlandse omkoping en gerelateerde strafbare feiten

Van de 14 aanbevelingen om de preventie en handhaving van buitenlandse omkoping te versterken, zijn drie aanbevelingen volledig geïmplementeerd. Dit betreft, kort gezegd, het bewust maken van officieren van justitie en rechters over de standaarden van het OESO Anti-omkopingsverdrag, het versterken van de opsporings- en handhavingscapaciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en het verzorgen van structurele trainingen voor ambtenaren die in het buitenland werkzaam zijn over onder meer het interne meldingssysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Zeven aanbevelingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd. Deze aanbevelingen zien onder meer op het introduceren van rechterlijk toezicht op transacties, het invoeren van een compliance monitor en andere gedragsaanwijzingen bij transacties, het uitbreiden van het Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp met de rol van de Fiscale Opsporings- en Inlichtingendienst en het invoeren van een database waarin rechtshulpverzoeken – inclusief hun huidige status – per categorie misdrijf vindbaar zijn. Het kabinet erkent dat, ondanks de geboekte voortgang op deze aanbevelingen, hier nog werk dient te worden verzet. Het kabinet zal zich dan ook blijven inspannen voor de verdere opvolging van deze aanbevelingen. Hierbij is van belang dat de opvolging van bepaalde aanbevelingen onderdeel uitmaakt van complexe en daarmee langdurige trajecten die breder zijn dan anti-corruptie, zoals de implementatie van het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening (onder meer: rechterlijk toezicht op transacties en invoering van de transactievoorwaarde «naleving van aanwijzingen in het kader van gedragtoezicht gericht op compliance beleid») en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Eén van de zeven aanbevelingen -betreffende internationale rechtshulpverlening in procedures tegen rechtspersonen – is omgezet in een monitoringspunt. Dit betekent dat de Anti-corruptiewerkgroep in de toekomst om nadere informatie kan verzoeken en op basis hiervan kan besluiten om de beoordeling van deze voormalige aanbeveling alsnog aan te passen.

Vier aanbevelingen zijn volgens de Anti-corruptiewerkgroep niet geïmplementeerd. Ten eerste de aanbeveling om vertragingen in strafrechtelijke onderzoeken als gevolg van een beroep op het verschoningsrecht terug te dringen. In de brief van 17 juni 2022 is uiteengezet op welke wijze op dit moment door de betrokken organisaties wordt onderzocht hoe deze vertragingen in de praktijk kunnen worden beperkt. Deze inspanningen zullen worden voortgezet. Ten tweede de aanbeveling om in alle buitenlandse omkopingszaken de essentiële zaakselementen te publiceren. Conform beleid van het Openbaar Ministerie worden er persberichten gepubliceerd voor hoge en bijzondere transacties. Hoewel niet elke buitenlandse omkopingszaak onder dit beleid zal vallen, lijkt

hiermee volgens het Openbaar Ministerie wel een groot gedeelte van potentiële buitengerechtelijke afdoeningszaken voor buitenlandse omkoping mee te worden ondervangen. Het Openbaar Ministerie meent dat het zo de ruimte heeft voor maatwerk en is niet voornemens om dit beleid verder uit te breiden. Ten derde de aanbeveling om richtlijnen voor zelfmelding en het verlenen van medewerking aan strafrechtelijke onderzoeken door verdachten op te stellen. In dit kader wordt, zoals al vermeld, het onderzoek van het WODC afgewacht. Tot slot de aanbeveling om de maximale boete voor natuurlijke personen die zich schuldig hebben gemaakt aan buitenlandse omkoping te verhogen. Het kabinet is niet voornemens om opvolging aan deze aanbeveling te geven en heeft dit ook aan de Anti-corruptiewerkgroep gecommuniceerd. Op ambtelijke omkoping is in Nederland een geldboete van de vijfde boetecategorie gesteld, de hoogst mogelijke geldboetecategorie voor natuurlijke personen. Gelet hierop en het feit dat boetes onbeperkt kunnen cumuleren voor afzonderlijke feiten en daarnaast nog andere straffen of maatregelen kunnen worden opgelegd, acht het kabinet het huidige mogelijkheden voor bestraffing passend en toereikend.

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

Naar aanleiding van een aanbeveling van de Anti-corruptiewerkgroep om gericht informatie aan het midden- en kleinbedrijf te verstrekken om buitenlandse omkoping effectief te voorkomen en op te sporen, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken de brochure «Eerlijk zakendoen, zonder corruptie» geüpdatet. De brochure is gepubliceerd op 12 oktober 2022, waarmee volgens de Anti-corruptiewerkgroep volledig aan de desbetreffende aanbeveling is voldaan.

Overige maatregelen betreffende de implementatie van het OESO Anti-omkopingsverdrag

Van de vijf overige aanbevelingen zijn drie aanbevelingen volledig geïmplementeerd. Dit betreft de aanbeveling om aanbestedende diensten verder bewust te maken van de uitsluitingsgronden met betrekking tot veroordelingen voor buitenlandse omkoping en de aanbeveling tot het promoten van het gebruik door aanbestedende diensten van de Gedragsverklaring Aanbesteden. De derde aanbeveling is het binnen de bestaande procedures van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitvaardigen van duidelijke instructies over de detectie van buitenlandse omkoping in ontwikkelingssamenwerkingsprojecten en de concrete stappen die kunnen worden ondernomen bij vermoedens van corruptie, inclusief het melden van deze vermoedens bij de bevoegde autoriteiten. Voor wat betreft deze laatste aanbeveling heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in aanvulling op reeds bestaande maatregelen onder meer ongeveer 45 risicomangers aangesteld, een trainingsmodule gelanceerd en een *fraud prevention & compliance* handleiding opgesteld die samen met een voorlichtingsanimatievideo op de intranetpagina van het Expertisecentrum malversaties wordt aangeboden.

Verder zijn twee aanbevelingen deels geïmplementeerd. Deze aanbevelingen betreffen ten eerste het zorgen voor een consistente aanpak ten aanzien van de fiscale gevolgen van het confisqueren van vermogen. De consistente fiscale verwerking van geconfisqueerd vermogen vloeit al voort uit de Nederlandse wetgeving op dit punt. De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en het Openbaar Ministerie zullen in samenwerking met de Belastingdienst in aanvulling hierop een memo voor deze organisaties opstellen betreffende de fiscale gevolgen van corruptieonderzoeken (navorderingen in verband met steekpenningen en het fiscaal verwerken van geconfisqueerd vermogen). Tot slot de aanbeveling

betreffende het bezien hoe Atradius Dutch State Business, de exportkredietverzekeraar van de Nederlandse overheid, de uitvoering van haar beleid, met name op het punt van het identificeren van risicosignalen voor omkoping, kan verbeteren. Bij officieel verstrekte exportkredieten wordt zowel naar ambtelijke als niet-ambtelijke omkoping gekeken. Naar aanleiding van de recente beleidsevaluatie van het anti-omkopingsbeleid voor exportkredietverzekeringen, is uw Kamer in een separate brief op 17 november 2022 over de voortgang van de opvolging van deze aanbeveling geïnformeerd.⁶

Afsluitend

De Anti-corruptiewerkgroep heeft Nederland verzocht om in oktober 2023 opnieuw te rapporteren over de verdere opvolging van aanbevelingen betreffende klokkenluidersregelingen, zelfmelden, vertragingen van strafrechtelijke onderzoeken door het verschoningsrecht, publicatie van de essentiële elementen van buitengerechtelijke afdoeningen en de handhaving van buitenlandse omkoping. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd. Los van deze specifieke onderwerpen, zal Nederland zich ook voortdurend blijven inzetten voor het verbeteren van het nationale anti-corruptiebeleid, daarbij rekening houdende met de geldende Nederlandse rechtsprincipes. Verschillende vormen van corruptie, zoals het omkopen van ambtenaren, brengen schade toe aan onze democratie en de rechtsstaat. Zo kan door middel van corruptie de georganiseerde criminaliteit de samenleving ernstig ondermijnen. Dit vergt een brede en integrale benadering waarbij binnen de overheid nauw wordt samengewerkt, en waar mogelijk samen wordt opgetrokken met de private sector en het maatschappelijk middenveld. Dit najaar worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid hiertoe verkennende gesprekken gehouden met relevante overheidsinstanties. Voor voorjaar 2023 zullen daarvoor ook gesprekken met het maatschappelijk middenveld worden ingepland. Mede op basis hiervan wordt bezien hoe het beleid nader kan worden verbeterd of aangescherpt. Ons gezamenlijke doel is onze samenleving en economie weerbaarder te maken tegen corruptie en de integriteit van de overheid beter te beschermen. Zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 17 november jl. in reactie op een vraag van het lid Michon-Derkzen zal ik het onderwerp corruptie agenderen voor de Ministeriële Commissie Aanpak Ondermijning (MCAO) en uw Kamer in de tweejaarlijkse brieven over ondermijning over dit onderwerp informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁶ Kamerstuk 36 200 IX, nr. 11.